

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol), formées par M. J. W. le 15 avril 2006, par M. F. C., M. J. L. F., M. R. J. I., M. W. L., M. G. P., M^{me} M. J. S. P. et M. J. V. le 29 avril 2006, par M^{me} M. J. A. M. — sa deuxième — le 2 mai 2006 et par M^{me} B. M. M. le 16 mai 2006;

Vu la réponse d'Eurocontrol du 22 septembre, la réplique des requérants du 4 décembre 2006 et la duplique de l'Agence du 2 mars 2007;

Vu les demandes d'intervention déposées par M. B. B., M. J. C., M. G. D., M^{me} Y. F., M. M. G., M^{me} M. P., M^{me} F. R., M. J. S., M^{me} M. T. et M^{me} D. V. le 19 avril 2007 et les observations formulées par l'Agence sur ces demandes d'intervention le 25 avril 2007;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. A partir de 1997, plusieurs groupes de travail successifs ont examiné la possibilité de réformer le régime de pensions d'Eurocontrol. En effet, depuis vingt ans, ce régime était financé au titre du budget de l'Agence et, en l'absence d'un véritable fonds de pension, les Etats membres avaient pris l'engagement, inscrit dans le Statut administratif du personnel permanent de l'Agence, de garantir le paiement des pensions. Après consultation des syndicats, la Commission permanente pour la sécurité de la navigation aérienne a approuvé, par sa décision n° 102 du 5 novembre 2004, la création d'un fonds de pension à l'intention des fonctionnaires en activité et recrutés à l'avenir, sur lequel seraient versées les cotisations des employés et de l'employeur. Ces cotisations et les intérêts qu'elles rapporteraient serviraient à financer les droits à pension acquis après le 1^{er} janvier 2005. Ceux ayant été acquis avant cette date par les membres du personnel encore en activité (obligations au titre des prestations passées) devaient être financés par des contributions spéciales versées chaque année par les Etats membres pendant vingt ans. Seules les pensions servies aux agents ayant déjà pris leur retraite devaient continuer d'être financées au titre du budget de l'Agence.

La décision de créer le fonds de pension s'est accompagnée de plusieurs autres mesures. Le 4 avril 2005, la Commission permanente a approuvé une réduction des prestations de retraite, une augmentation des cotisations et un relèvement de l'âge de la retraite. Ces mesures, qui ont pris effet le 1^{er} juillet 2005, ont été portées à la connaissance du personnel par la note de service n° 11/05 du 20 juin 2005. Entre le 20 septembre et le 17 octobre 2005, les requérants, qui sont des membres du personnel affectés au Centre expérimental d'Eurocontrol à Brétigny sur Orge (France), ont déposé des réclamations identiques pour contester «l'ensemble des mesures relatives aux pensions appliquées depuis le 1^{er} juillet 2005». Ils soutenaient, d'une part, que ces mesures étaient fondées sur des études actuarielles «viciées» et étaient donc «nulles et non avenues» et, d'autre part, que certaines d'entre elles violaient leurs droits acquis. N'ayant reçu aucune réponse, ils ont saisi le Tribunal à diverses dates entre le 15 avril et le 16 mai 2006 pour contester le rejet implicite de leurs réclamations.

Entre temps, la question avait été soumise à la Commission paritaire des litiges qui, dans son avis du 12 mai 2006, a conclu que lesdites réclamations n'étaient pas fondées. La Commission considérait que les requérants n'avaient pas étayé leur allégation selon laquelle les études actuarielles censées être à la base des mesures contestées étaient entachées d'un vice. En outre, comme ils n'avaient pas tenu compte des conséquences qu'auraient sur leur situation

individuelle les mesures transitoires accompagnant la réforme du régime de pensions, leur argument tiré d'une violation de leurs droits acquis n'a pas été retenu. Par un mémorandum daté du 13 juin 2006, le directeur des ressources humaines a adressé une copie de l'avis de la Commission à chacun des requérants et les a informés que le Directeur général avait décidé de rejeter leurs réclamations pour défaut de fondement.

B. Les requérants soutiennent, premièrement, que les diverses décisions par lesquelles la Commission permanente a adopté les mesures contestées étaient fondées sur des informations erronées. Ils font valoir que les modifications apportées au taux de contribution ou à l'âge de la retraite ne pouvaient être effectuées que sur la base d'études actuarielles, conformément à l'article 83 du Statut administratif. De telles études avaient été menées en 1999 et 2002 par une société privée mais, alors que les mêmes paramètres de base avaient été utilisés, leurs résultats divergeaient considérablement, l'étude de 2002 préconisant une augmentation de 31,5 pour cent du taux de contribution entre 1999 et 2002. L'Agence est incapable d'expliquer cet écart de manière plausible et il n'est pas possible de vérifier les résultats de l'étude de 2002, notamment parce que la société privée refuse de donner des précisions sur ses calculs et sur la méthodologie employée. Eurocontrol, pour sa part, a publié un «document de conciliation» dans lequel elle prétend rapprocher les études de 1999 et de 2002 en attribuant l'augmentation du taux de contribution à trois facteurs dépourvus de pertinence. Selon les requérants, toutes les mesures litigieuses s'appuient, explicitement ou implicitement, sur ces études actuarielles et donc sur des informations erronées et fallacieuses.

Deuxièmement, les requérants font valoir que les mesures instituées le 1^{er} juillet 2005 violent leurs droits acquis. Ils invoquent en particulier le fait que les coefficients correcteurs appliqués aux pensions conformément au paragraphe 1 de l'article 82 du Statut administratif, qui jusqu'au 1^{er} juillet 2005 étaient calculés sur la base du coût de la vie dans la capitale de l'Etat membre où le pensionné réside (coefficient correcteur «capitale»), sont désormais calculés sur la base du coût de la vie dans l'ensemble du pays (coefficient correcteur «pays»). Les requérants font observer que, malgré l'adoption de mesures de transition destinées à assurer un passage graduel au coefficient correcteur «pays», ils perdront à terme le bénéfice de la pondération en fonction du coût de la vie, si bien qu'en valeur réelle leurs pensions diminueront. Dès lors que ces mesures n'étaient pas prévues dans le Statut administratif et qu'elles ont été appliquées à des droits à pension qu'ils ont constitués en vertu des règles antérieures, elles violent des droits acquis; et comme rien n'indiquait, avant l'étude actuarielle de 2002, que le régime de pensions était financièrement déséquilibré, rien ne justifiait la réduction des droits à pension acquis avant 2002. Les requérants soutiennent également que le passage au coefficient correcteur «pays» est discriminatoire en ce qu'il n'a pratiquement aucune incidence sur les pensionnés résidant en Belgique et au Luxembourg alors qu'il a des effets considérables sur la situation des pensionnés établis en France, qui vont voir leur pouvoir d'achat amputé de près de 14 pour cent sur une période de huit à dix ans.

A titre subsidiaire, les requérants soutiennent que la procédure de consultation des syndicats n'était pas parvenue à son terme avant l'approbation des mesures litigieuses par les Etats membres, et que lesdites mesures sont «moralement répréhensibles et révoltantes» en ce qu'elles s'appliquent avec effet immédiat aux pensionnés actuels ou à leurs survivants, qui ne peuvent pas facilement se défendre contre des «décisions arbitraires». Ils reprochent également à Eurocontrol de ne pas avoir donné suite à leurs réclamations dans les délais réglementaires, les privant ainsi de la possibilité d'obtenir un examen sur le fond au sein de l'Organisation.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler «les décisions à l'origine des mesures instituées le 1^{er} juillet 2005» et de leur octroyer des dommages intérêts pour tort moral «dès lors que l'administration a sciemment utilisé des informations erronées pour porter atteinte à [leur] régime de pensions». Ils réclament également les dépens.

C. Dans sa réponse, Eurocontrol fait observer que seules deux des requêtes sont recevables, les huit autres ayant été formées après expiration du délai de trois mois prévu au paragraphe 3 de l'article 93 du Statut administratif. Par ailleurs, l'Agence doute que les requérants aient un intérêt pour agir car ils attaquent des mesures de portée générale sans préciser comment chacune d'entre elles leur fera grief à titre individuel.

En réponse à l'allégation selon laquelle les mesures qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2005 ont été prises sur la base d'informations erronées, l'Agence affirme qu'elles n'avaient pas pour seul objet de modifier le taux de contribution ou l'âge de la retraite mais s'inscrivaient dans le cadre d'une réforme en profondeur et durable du régime de pensions appelant des modifications au Statut administratif. Pour importantes qu'elles aient été dans l'évaluation de la situation, les études actuarielles menées en 1999 et 2002 n'étaient qu'un élément parmi d'autres.

Eurocontrol soutient que le «document de conciliation» publié en mai 2002 fournissait les explications nécessaires concernant les divergences constatées entre les résultats des deux études. L'Agence déclare qu'en tout état de cause aucune mesure n'a été prise sur la base de ces études car ces dernières ont été menées dans le cadre de l'examen d'une autre voie de réforme du régime de pensions, connue sous le nom de «solution globale», qui a été par la suite abandonnée en faveur d'une approche s'inspirant largement de la réforme du régime de pensions mise en œuvre par l'Union européenne. Elle ajoute que les études actuarielles menées en 2005 et 2006, qui ni l'une ni l'autre n'ont été contestées par les requérants, ont confirmé la validité du nouveau régime.

Eurocontrol considère que, pour établir qu'il y a eu violation de leurs droits acquis, les requérants doivent être plus précis et indiquer comment telle ou telle mesure leur fait grief à titre individuel. Elle prétend que les requérants ne pouvaient légitimement s'attendre à ce que le régime de pensions soit immuable et explique qu'à l'instar de nombreux pays développés et organisations internationales elle s'est vue dans l'obligation, compte tenu notamment de l'augmentation de l'espérance de vie, de prendre des mesures pour assurer à long terme l'équilibre financier du régime. Après avoir examiné l'incidence possible ou réelle de chacune des mesures sur la situation individuelle de chaque requérant, elle est parvenue à la conclusion que les changements qui les affecteront, dont certains restent hypothétiques, «n'auront pas de conséquences économiques catastrophiques sur le contrat d'emploi que chacun a signé lors de sa nomination».

En ce qui concerne la mise en place du coefficient correcteur «pays», l'Agence note qu'aucun des requérants n'est actuellement affecté par cette mesure. Elle souligne que les coefficients correcteurs du coût de la vie visent à assurer aux pensionnés un pouvoir d'achat comparable quel que soit leur pays de résidence, et non pas à garantir une stricte égalité de pouvoir d'achat entre pensionnés résidant en différents lieux d'un même pays. Le système du coefficient correcteur «capitale» était susceptible de donner lieu à des abus, car les pensionnés pouvaient établir leur résidence principale dans un pays où le coefficient correcteur «capitale» est élevé tout en habitant la majeure partie de l'année dans une résidence secondaire située dans une autre région du pays où le coût de la vie est considérablement moindre, voire dans un autre pays. Ce système ne remplissait plus sa fonction initiale et, en raison de ses effets négatifs sur le budget du régime de pensions, il fallait le réformer. Les requérants n'avaient aucun droit acquis à bénéficier de la précédente méthode de calcul des coefficients correcteurs du coût de la vie.

Eurocontrol juge futile l'allégation des intéressés concernant la procédure de consultation des syndicats et rappelle que ces derniers ont participé régulièrement aux travaux des divers groupes de travail chargés d'examiner le régime de pensions entre 1997 et 2005. Selon l'Agence, leur argument selon lequel les mesures litigieuses sont moralement répréhensibles est «excessif et frise le ridicule»; loin d'être immorales et révoltantes, les mesures en question ont pour objet d'assurer la viabilité à long terme du régime de pensions sans faire peser une charge indue ou excessive sur le personnel en activité.

L'Organisation déplore le retard pris dans le traitement des réclamations mais nie avoir eu l'intention d'échapper ainsi à une procédure de recours interne. Elle ajoute que les requérants sont libres de contester devant le Tribunal les réponses expresses qui leur ont été adressées le 13 juin 2006.

D. Dans leur réplique, les requérants admettent que l'une des requêtes peut être considérée comme ayant été formée hors délai, mais ils demandent au Tribunal de faire preuve d'indulgence envers la personne concernée, qui n'a dépassé que d'un jour la date limite. Ils reconnaissent que les mesures contestées n'ont pas toutes un effet direct sur leur situation actuelle, mais ils font valoir que l'une d'elles, à savoir l'augmentation du taux de contribution, les affecte déjà tous dès lors que les cotisations qu'ils versent actuellement serviront à financer les prestations qu'ils percevront ultérieurement. Ils estiment par conséquent qu'à travers les cotisations l'ensemble des mesures affectent directement la totalité du personnel. Ils maintiennent leurs arguments sur le fond.

E. Dans sa duplique, l'Agence réitère son objection à la recevabilité de huit des requêtes ainsi que sa position sur le fond.

CONSIDÈRE :

1. Les dix requérants ont formé des requêtes identiques dans lesquelles ils déclarent contester les mesures ayant pris effet au 1^{er} juillet 2005 dans le contexte d'une réforme du régime de pensions d'Eurocontrol, à l'exception de celle portant création d'un fonds de pension. Ces mesures forment un tout, mais les décisions qui leur donnent effet ont été prises par l'Organisation à diverses dates et dans le cadre de procédures différentes. Des

demandes d'intervention ont été déposées par neuf fonctionnaires en activité et par une fonctionnaire à la retraite.

2. Les requêtes soulevant des questions de fait et de droit identiques et tendant au même résultat, il y a lieu de les joindre et de rendre à leur sujet un seul et même jugement.

3. Avant d'en venir au fond, il convient d'examiner le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'Agence, selon lequel huit des dix requêtes ont été formées hors délai. Bien que les requérants se réfèrent aux «mesures du 1^{er} juillet 2005» qu'ils considèrent comme constituant la décision attaquée, ils contestent en fait les décisions implicites de rejet des réclamations présentées par huit d'entre eux, dont M. W., le 20 septembre 2005, par M. V. le 26 septembre 2005 et par M^{me} M. le 17 octobre 2005.

Le paragraphe 2 de l'article 92 du Statut administratif dispose notamment :

«[Le Directeur général] notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation. A l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la réclamation vaut décision implicite de rejet [...].»

Pour huit des requérants, dont M. W., le délai de quatre mois mentionné au paragraphe 2 de l'article 92 a pris fin le 21 janvier 2006. Pour M. V., il a expiré le 27 janvier 2006, et pour M^{me} M. le 18 février 2006. Seuls M. W. et M^{me} M. ont saisi le Tribunal dans les quatre vingt dix jours suivant la date d'expiration de ce délai de quatre mois. Par conséquent, seules leurs requêtes sont recevables. Les huit autres sont tardives en vertu de l'article VII du Statut du Tribunal et sont dès lors irrecevables.

4. L'Organisation soulève également la question de savoir si les requérants ont un intérêt pour agir. Elle relève qu'ils n'ont pas démontré en quoi l'une quelconque des mesures de portée générale qu'ils contestent leur fait actuellement grief, et que certaines de ces mesures pourraient même ne jamais leur faire grief. Toutefois, comme l'a déclaré le Tribunal dans le jugement 1712, l'actualité de l'intérêt ne dépend pas de la réalisation effective du préjudice. En d'autres termes, il est fort possible qu'il existe un écart dans le temps entre l'acte générateur et les conséquences préjudiciables de cet acte. Pour que l'intérêt soit né et actuel, il faut et il suffit que le préjudice présumé soit une conséquence naturelle de l'acte invoqué. Le Tribunal considère en outre que les mesures contestées, telles que l'augmentation du taux de contribution, ont bien des effets directs sur la situation des requérants, et que «les fonctionnaires ont intérêt à connaître le plus rapidement possible, même s'ils sont encore en activité, l'étendue de leurs droits à pension : la recevabilité de leur action n'est pas subordonnée à l'existence d'un préjudice actuel et certain, mais à l'intérêt qu'ils ont à voir reconnaître leurs droits futurs, quel que soit le bien fondé de leur argumentation» (voir le jugement 2583, au considérant 7).

5. Les requérants affirment que les mesures litigieuses ont été prises sur la base d'informations erronées, qu'elles violent leurs droits acquis et qu'elles ont des effets discriminatoires. Ils soutiennent également que la procédure de consultation des syndicats n'a pas été menée dans les règles, que les mesures litigieuses sont foncièrement immorales et que la procédure de recours n'a pas été respectée. Dans leur réplique, ils développent leur moyen relatif à la violation de leurs droits acquis en invoquant l'effet rétroactif des mesures prises.

6. Le premier moyen doit être rejeté, car rien ne prouve que les mesures litigieuses sont fondées sur l'étude actuarielle contestée (celle de 2002); cette étude avait été menée dans le cadre de l'examen de la «solution globale», qui n'a pas été adoptée.

7. Le moyen tiré de la violation des droits acquis ne saurait non plus être retenu, les requérants n'ayant pas établi que les mesures contestées ont modifié de façon fondamentale et essentielle leurs conditions d'emploi. A cet égard, on peut rappeler que, «si la pension, en elle-même, constitue sans doute un droit intangible, il n'en est pas de même de la contribution, qui est une grandeur par nature variable [...]. Bien loin de constituer une atteinte à un droit acquis, un relèvement de la cotisation justifié par des considérations actuarielles valables [...] constitue en réalité la meilleure défense contre une éventuelle érosion future des pensions due à un manque de prévoyance» (voir le jugement 1392, au considérant 34). Lorsqu'une décision portant création d'un nouveau régime de pensions est prise pour des raisons d'ordre financier, telles que la nécessité de faire face à l'augmentation du coût des pensions, le Tribunal ne saurait l'invalider au seul motif qu'elle crée une situation moins favorable pour les fonctionnaires. En outre, les mesures contestées ne sauraient être considérées comme contraires au principe de non-rétroactivité, car elles portent sur l'avenir et ne font pas disparaître les effets déjà déployés par les contrats d'emploi des requérants.

8. A l'appui de leur moyen selon lequel les mesures contestées sont discriminatoires, les requérants invoquent le fait que le passage du coefficient correcteur «capitale» au coefficient correcteur «pays» a eu un effet «considérable» sur les pensionnés résidant en France alors qu'il n'a eu aucune incidence sur les pensionnés établis en Belgique et au Luxembourg. Selon le Tribunal, cette mesure n'est pas discriminatoire dès lors qu'elle n'aboutit pas à soumettre les pensionnés se trouvant dans des situations identiques à des traitements différents. Les pensionnés résidant en France ne sont pas dans la même situation que ceux qui résident dans d'autres pays, aussi ne sauraient-ils se dire victimes de discrimination au motif qu'ils sont traités différemment des pensionnés établis en Belgique et au Luxembourg.

9. En ce qui concerne l'allégation de violation de la procédure de consultation des syndicats, le Tribunal relève que ces derniers ont participé à de nombreuses réunions avec des représentants de l'Organisation et des Etats membres pour discuter de la réforme du régime de pensions, et que les débats qui ont eu lieu ont été consignés dans des procès verbaux. Les requérants reconnaissent que ces procès verbaux étaient disponibles, mais ils soutiennent qu'au moment où elle a adopté les mesures litigieuses la Commission permanente se serait inspirée des informations contenues dans le document de travail du 21 octobre 2004 que lui avait soumis le Directeur général, document qui selon eux ne rendait pas bien compte de l'opinion des syndicats. Toutefois, aucun élément de preuve ne vient étayer cette allégation.

10. Comme les requérants le reconnaissent eux-mêmes, le moyen selon lequel les mesures contestées sont «foncièrement immorales» ne constitue pas un argument juridique. A cet égard, ils invoquent seulement l'effet de ces mesures sur les pensionnés, et non un préjudice qu'ils auraient subi à titre personnel.

11. Enfin, sur le moyen tiré de ce que la procédure de recours n'aurait pas été respectée, les requérants n'ont pas prouvé qu'ils ont subi un préjudice du fait que leurs réclamations n'ont pas été examinées par un organe de recours interne dans le délai de quatre mois prescrit. En outre, cela ne les a pas empêchés d'exercer leur droit de recours dès lors qu'ils se sont prévalus de la possibilité de contester devant le Tribunal la décision implicite de rejet de ces réclamations. Ils avaient par ailleurs la possibilité de contester la décision expresse du 13 juin 2006 portant rejet de leur recours.

12. Aucun des moyens présentés par les requérants ne résistant à l'examen, les requêtes doivent être rejetées.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes ainsi que les demandes d'intervention sont rejetées.

Ainsi jugé, le 10 mai 2007, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, et M. Giuseppe Barbagallo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 2007.

Michel Gentot

Mary G. Gaudron

Giuseppe Barbagallo

Catherine Comtet

